Beoordeling Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit 2008 – 2013

Dr. Arwin van Buuren, Universitair Hoofddocent Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam, 16 oktober 2014.

Inleiding

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Berenschot de periodieke beleidsdoorlichting Waterkwantiteit (beleidsartikel 11) uitgevoerd. Met de beleidsdoorlichting wordt verantwoording over het gevoerde beleid afgelegd aan de Tweede Kamer, waarbij de vraag centraal staat in hoeverre het gevoerde beleid doelmatig en doeltreffend is geweest. Op het verantwoordingselement ligt voor deze doorlichting de focus. Tegelijkertijd levert een beleidsdoorlichting idealiter concrete en relevante sturingsinformatie op om de uitvoeringspraktijk te verbeteren.

Het spelregelkader voor een beleidsdoorlichting is redelijk strikt gedefinieerd in de Regeling Periodiek Evaluatie Onderzoek 2012 van het Minister van Financiën. Daarin zijn een dertiental vragen gedefinieerd, die leidend zijn voor de beleidsdoorlichting (zie tabel 1).

Thema's	Onderzoeksvragen
Afbakening van het beleidsterrein.	1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? 2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
Motivering van het gevoerde beleid.	3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel? 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven.	5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten? 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.	8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.	11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Tabel 1. Eisen aan Periodiek Evaluatie Onderzoek

Ik ben gevraagd om als onafhankelijk deskundige te beoordelen of deze beleidsdoorlichting voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen uit de RPE, zoals dat de conclusies onderbouwd worden door onderliggende bevindingen en dat de onderzoeksmethode valide en betrouwbaar is. Als onafhankelijk deskundige ben ik volstrekt afzijdig geweest bij de totstandkoming van deze evaluatie. Pas na afronding van de beleidsdoorlichting ben ik geïnformeerd over de resultaten en is mij gevraagd deze te beoordelen. In mijn oordeel heb ik zowel gebaseerd op het hoofdrapport van het onderzoek als op de hoofdlijnennotitie[1]. De onderzoekers hebben overigens een aantal opmerkingen van mijn kant verwerkt in de definitieve versie van het rapport. Op basis daarvan heb ik mijn reactie op onderdelen bijgesteld.

Kwaliteit en onderbouwing Beleidsdoorlichting

Voorop kan gesteld worden dat de beleidsdoorlichting systematisch is opgezet, duidelijk te volgen is en een goede poging heeft gedaan om een integrale evaluatie te geven van het waterkwantiteitsbeleid waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Deze integrale evaluatie uit zich in de beoordeling van het algemeen waterbeleid, de waterveiligheid en de grote oppervlaktewateren. Op deze onderdelen is een korte, maar duidelijke schets van beleidsontwikkelingen in kaart gebracht, een breed palet aan beleidsinstrumenten, en overzicht van lopende projecten weergegeven (op een hoog schaalniveau). Naar ons oordeel is alle relevante onderzoeksinformatie die beschikbaar is adequaat gebruikt en is deze informatie van voldoende kwaliteit om in deze beleidsdoorlichting tot uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid aangaande waterkwantiteit te komen. Het is jammer, maar begrijpelijk dat de Balans van de Leefomgeving 2014 niet kon worden meegenomen in deze Beleidsdoorlichting.

De conclusies uit de beleidsdoorlichting bouwen logisch voort op de verzamelde gegevens en zijn een adequate vertaling van de resultaten van het uitgevoerde syntheseonderzoek. Minder duidelijk is overigens in hoeverre de resultaten gebaseerd zijn op de geanalyseerde evaluatiestudies of op de gesprekken die gevoerd zijn met experts.

Zoals gezegd is de beleidsdoorlichting gebaseerd op basis van eerdere evaluaties van het te onderzoeken beleidsterrein (syntheseonderzoek). Geen nader onderzoek werd verricht om witte vlekken op te vullen. Het is belangrijk dit uitgangspunt te onderstrepen, omdat de kwaliteit van de beleidsdoorlichting dus volledig afhangt van de kwaliteit van het beschikbare materiaal.

De diepgang en het detailniveau van de beleidsdoorlichting, maar ook de mate waarin de thematiek wordt afgedekt, is dus ook afhankelijk van de onderzoeksinformatie die aanwezig is. Het gebruik van bestaand materiaal impliceert ook dat de kwaliteit van deze studies, maatgevend is voor de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Een kwaliteitsbeoordeling van de uitgevoerde studies maakt geen onderdeel uit van de beleidsdoorlichting. Eventuele omissies of onzorgvuldigheden in de uitgevoerde evaluatiestudies werken daarmee direct door in de beleidsdoorlichting.

De breedte van de doorlichting lijkt soms ten koste te gaan van de diepte. Zo worden er relatief weinig uitspraken gedaan over de specifieke rol van het Rijk in beleids- en uitvoeringstrajecten en over de vraag of hierin sprake is van doeltreffend en doelmatig handelen.

Met de keuze om de focus te leggen op het verantwoordingselement, is het opleveren van relevante, bruikbare sturingsinformatie als nevendoelstelling enigszins buitenbeeld komen te staan. Het verdient aanbeveling om beleidsdoorlichtingen ook voor dat doel te (blijven) inzetten, zowel ten behoeve van het departement als van het parlement.

---

[1] Ik dank mijn collega dr. Ingmar van Meerkerk voor het kritisch meelezen met deze beoordeling en het aanleveren van waardevolle suggesties.

Uitkomsten Beleidsdoorlichting

Doeltreffendheid

Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid. Bij tussentijdse evaluaties wordt in dit kader met name gekeken naar de geboekte voortgang.

Voorzover daar in de beschikbare evaluaties iets over wordt gezegd, is dat in de meerderheid van de gevallen positief. Het beeld dat uit de beleidsdoorlichting oprijst, is dat van een voortvarende sector waarin hard wordt gewerkt om het systeem op orde te brengen en te houden. Zeker in de diverse uitvoeringsprogramma's is veel uitvoerend vermogen samengebald. Al met al wordt veel werk verzet en liggen vrijwel alle programma's op schema.

Ten aanzien van diverse aanlegprojecten kan aanvullend gesteld worden dat het zoeken naar zinvolle verbindingen tussen rijksopgaven en regionale ambities in de verschillende processen (denk aan versterking Afsluitdijk en Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak Zoommeer), niet eenvoudig is. Tegelijkertijd is het wel de enige manier om te zorgen dat rijksinvesteringen resulteren in aanvullende investeringen van regionale en private partijen en deze middelen ook leiden tot maatschappelijke synergie. Een te enge interpretatie van het rijksbelang, en een te strikte definitie van doeltreffendheid, staat dit streven in de weg. Complexe maatschappelijke opgaven vragen om samenhangend handelen van verschillende overheden, die elkaar vinden in een samengesteld doel, en bereid zijn ook de andere partijen in staat te stellen hun eigen doelen te realiseren.

Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

Het is opvallend om te zien dat in veel gevallen weinig tot niets gezegd kan worden over de doelmatigheid van het beleid, simpelweg omdat daar geen onderzoek naar is gedaan. Ik constateer dat in het onderzochte beleidsdomein vooral ex ante sterk op doelmatigheid wordt gestuurd, in de plan- en besluitvormingsfase en bij het beschikbaar stellen van middelen. Vervolgens is de focus op doelmatigheid achteraf, ex post, minder sterk ontwikkeld. De vraag in de uitgevoerde evaluatiestudies is veel meer of projecten binnen de beschikbare tijd en budgetruimte naar behoren zijn uitgevoerd, conform de gemaakte afspraken.

In dit kader mag de observatie worden onderstreept dat een aantal grote programma's binnen het gestelde budget zijn gebleven. Waar veel grote projecten te maken krijgen met fikse budgetoverschrijdingen, is een complex programma als Ruimte voor de Rivier ruim binnen het budget gebleven. Maar feit blijft dat het vrijwel onmogelijk is gebleken om *ex post* de doelmatigheid van de uitgaven voor waterveiligheid vast te stellen en dat hier dus ook relatief weinig expliciet aandacht voor is in de beschikbare evaluaties.

Observaties

Als we de uitkomsten van de Beleidsdoorlichting op ons in laten werken, vallen enkele zaken op.

Allereerst is er voor een aantal relevante beleidsdossiers geen evaluatieonderzoek beschikbaar. Met name rondom een groot aantal visietrajecten (beleidsontwikkeling Grote Wateren) is feitelijk niet meer bekend dan de voortgang. Voor dit soort trajecten verdient het aanbeveling om regelmatiger te evalueren, niet alleen ex post (na afronding) maar vooral ook ex durante (gaande het proces), waarbij niet zozeer het afrekenen centraal staat, maar het leren en bijsturen. Dit kan voorkomen dat visietrajecten zonder veel perspectief op inhoudelijke verrijking worden voortgezet. Een dergelijke kritische blik zou ook nadrukkelijker kunnen worden georganiseerd in trajecten waarin het rijk de rol van regisseur speelt.

Daarnaast is het van belang om in evaluatiestudies nadrukkelijker aandacht te geven aan het element doelmatigheid. Dit aspect wordt in veel studies niet of onvoldoende belicht, zodat het in deze beleidsdoorlichting moeilijk bleek te zijn om hier uitspraken over te doen, en wordt ook niet getoetst in hoeverre de waarborgen die er zijn om de doelmatigheid van uitgaven te bewaken – voordat ze worden gedaan – naar behoren functioneren. Relatief gezien is er voor doelmatigheid in het waterdomein immers veel aandacht. Te denken valt aan de nieuwe normering, de procedures die gehanteerd worden om te komen tot besluitvorming en de wijze waarop de markt wordt geactiveerd in de uitvoeringsfase. Desondanks zou meer expliciete aandacht voor het thema doelmatigheid, ook ex post, ons zicht op de kwaliteit van de uitvoering van beleid en wetgeving vergroten.

Tot slot is het van belang dat de wetgever zelf expliciet aangeeft wat de doelstellingen van het beleid zijn. Uiteraard is dat in veel gevallen lastig en wordt daarmee de intentie achter veel beleid versmalt tot iets wat weliswaar meetbaar is, maar feitelijk niet representatief voor het gevoerde beleid. Dat zijn risico's die niet uit het oog mogen worden verloren. Maar anderzijds is het niet formuleren van doelstellingen een gemiste kans. Daarbij zou niet alleen aandacht moeten zijn voor de inhoudelijke doelen van het beleid ('droge voeten'), maar ook de daaraan verbonden maatschappelijke doelen (zoals legitimiteit, ruimtelijke kwaliteit, meerwaarde, innovatie, economische groei).

Kanttekeningen

Na lezing van de beleidsdoorlichting heb ik enkele inhoudelijke kanttekeningen bij de daarin verwoorde conclusies.

Instrumentarium

Ten aanzien van de instrumentenmix wordt in de beleidsdoorlichting het volgende gesteld: "*Geconcludeerd wordt dat er voor het bereiken van de doelen van de sub artikelen van artikel 11 zowel juridische, financieel-economische en informatie- en communicatie instrumenten zijn ingezet en dat meerdere instrumenten onderlinge samenhang vertonen en elkaar versterken. Er zijn geen hiaten in de instrumentenmix geconstateerd*". Een kritische reflectie op deze instrumentenmix kan echter geen kwaad. Dat sluit aan bij de constatering van de OECD dat er in het Nederlands waterbeheer weinig aandacht is voor het kostenveroorzakersbeginsel. Terwijl juist prijsprikkels gekenmerkt worden door de grotere doelmatigheid die ze kunnen teweegbrengen. Vrijwel alle bestaande financiële sturingsinstrumenten zijn gericht op het voorzien in overheidsfinanciering. Prijsprikkels en dergelijke zijn niet aanwezig. Het verdient aanbeveling om het beleidsinstrumentarium in het onderzochte beleidsdomein nog eens kritisch tegen het licht te houden, juist ook in het licht van het streven om de doelmatigheid van het waterbeheer te vergroten. Daarnaast kan geconstateerd worden dat er een groeiende behoefte is aan een nieuwe generatie sturingsinstrumenten, die past bij hedendaagse benaderingen van organische gebiedsontwikkeling en adaptief deltamanagement. Het is van belang dat de benodigde kennisontwikkeling hiertoe tijdig wordt geïnitieerd.

Doelmatigheid

In de rapportage wordt aangegeven dat er enerzijds geen uitspraak kan worden gedaan over de doelmatigheid van veel uitgaven. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het realiseren van de diverse opgelegde taakstellingen voorspoedig verloopt.

De keerzijde hiervan wordt in de beleidsdoorlichting niet benoemd, maar verdient wel aandacht. De vraag is immers wanneer de rek uit het systeem is. Met het verstandig prioriteren van uitgaven en het temporiseren van de uitvoering kan veel gewonnen worden, maar een en ander roept wel de vraag op of deze vorm van uitstellen in alle gevallen verantwoord is. Er wordt in de beleidsdoorlichting niet ingegaan op de (mogelijke) consequenties voor de kwaliteit van de uitoefening van de publieke taak: wat betekenen de doorgevoerde wijzigingen in bekostiging en organisatie in termen van kwaliteit / doeltreffendheid?

De opgaven zijn groot, en worden – als de nieuwe normering van kracht wordt – waarschijnlijk alleen maar groter. De uitvoeringscapaciteit is daarentegen beperkt. Dat betekent een extra reden om te prioriteren, maar versterkt ook de vraag die rijst: is het waterbeheerdomein voldoende geëquipeerd om te doen wat de politiek vraagt? Deze vraag verdient het om serieus genomen te worden, omdat het wezenlijke zaken rond onze welvaart en veiligheid betreft.

Rol van het rijk

In de Beleidsdoorlichting is relatief weinig aandacht voor de vraag naar de rol van het Rijk in complexe, gelaagde processen van (strategische) beleidsvorming en uitvoering. Het is echter van groot belang dat er kritisch wordt gereflecteerd op de regierol van het Rijk en de wijze waarop zij het rijksbelang behartigt, in een context van uiteenlopende andere, regionale belangen. De wijze waarop het Rijk zich opstelt in bijvoorbeeld de context van het Deltaprogramma of de visievorming met betrekking tot de Grote Oppervlaktewateren, heeft consequenties voor de vraag in hoeverre er gedragen en kwalitatief hoogwaardige beslissingen resulteren. En dat houdt op haar beurt weer sterk verband met de toekomstige doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering. Wat dat betreft zijn de ervaringen die nu in het Deltaprogramma zijn opgedaan (en recent door de Erasmus Universiteit geëvalueerd) leerzaam. Het gaat hier niet zozeer – zoals in de Beleidsdoorlichting wordt gesuggereerd – om het zo helder mogelijk vastleggen wat de verantwoordelijkheid van het ministerie van I&M, maar veelmeer om het organiseren van een vruchtbaar samenspel tussen diverse actoren met uiteenlopende belangen en verantwoordelijkheden, die alleen in gezamenlijkheid tot effectieve en legitieme oplossingen kunnen komen.

Houdbaarheid financiering

Het recente rapport van de OECD over water governance in Nederland is inderdaad – zoals het evaluatieonderzoek aangeeft – positief over het Nederlandse waterbeheer. Tegelijkertijd is daarin wel de vraag gesteld in hoeverre de financiering van het waterbeheer op lange termijn volhoudbaar is. Dit omdat de financiering niet alleen sterk sectoraal is georganiseerd, maar ook vrijwel volledig stoelt op publieke bijdragen. Uiteraard is aan dit aspect in deze doorlichting geen aandacht besteed. Echter laat de druk op het beschikbare budget en de scherpe doelen ten aanzien van meer doelmatigheid, zien dat het geen vanzelfsprekendheid is dat er voldoende geld beschikbaar is voor het waterbeheer. De vraag van de OECD is dan ook zeker relevant en verdient bestuurlijke en politieke aandacht.

Tot slot

De beleidsdoorlichting Waterkwantiteit geeft – binnen de daartoe gestelde kaders – een goed overzicht van datgene wat we weten omtrent doelbereik en efficiëntie van het gevoerde beleid. Daarbij valt op dat de effectiviteit over het algemeen hoog is. Het waterbeheer kent een goede uitvoeringsorganisatie, waarin voortvarend de implementatie van gekozen maatregelen ter hand wordt genomen. Ook de doelmatigheid is – hoewel vaak niet expliciet beoordeeld – naar onze inschatting hoog. Dat biedt een goed uitgangspunt om te komen tot uitvoering van de ambities uit het Deltaprogramma. Eerder is de vraag gewettigd of het waterbeheer wel voldoende middelen heeft om de grote opgaven die er (nog) liggen, adequaat uit te voeren.

Er is echter ook een 'anderzijds'. Het credo 'sober en doelmatig' is waterbeheerders op het lijf geschreven, maar betekent ook dat de majeure investeringen in waterveiligheid niet altijd leiden tot extra maatschappelijk rendement, door slimme meekoppelingen met andere (regionale) investeringen. Of er worden kansen gemist om 'werk met werk' te maken, onder druk van strikte tijdskaders. Soms is een extra duit in het zakje of enige flexibiliteit in de programmering nodig om die meekoppelingen wel mogelijk te maken. Een dergelijke verbindende aanpak zal ook de uitvoerbaarheid van het Deltaprogramma zeer ten goede komen. Het zou van kortzichtigheid getuigen als de potentiële extra maatschappelijke meerwaarde die gegenereerd kan worden met investeringen in ons waterbeheer, niet verzilverd wordt omdat zij sneuvelt op het aambeeld van een enghartige, sectorale en/of rijkscentrische doelmatigheidstoets.